

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2016:1506

Vols, Michel; Bruijn, Larissa Michelle

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M., & Bruijn, L. M., (2016). *Case note: ECLI:NL:RVS:2016:1506: JG 2016/48*, Nr. 201504369/1/A3, Nr. ECLI:NL:RVS:2016:1506, jun. 01, 2016. (Jurisprudentie voor Gemeenten; Vol. 2016, Nr. 7).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

**Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 1 juni 2016, 201504369/1/A3,
ECLI:NL:RVS:2016:1506**

Auteurs: L.M. Bruijn & M. Vols

Trefwoorden

Sluiting pand.

Coffeeshop.

Stash.

Achterdeurproblematiek.

Artikel 13b Opiumwet

Kern uitspraak

Burgemeester heeft het bedrijfspand van coffeeshopketen The Grass Company op grond van artikel 13b Opiumwet gesloten. De Afdeling acht het hoger beroep ongegrond en bepaalt dat de achterdeurproblematiek niet met zich meebrengt dat de burgemeester de bevoorrading van coffeeshops moet gedogen.

Samenvatting uitspraak

Op 4 juli 2014 wordt een handelsvoorraad softdrugs in een bedrijfspand aangetroffen. Het gaat om bijna 10 kilogram, waarvan meer dan 2,5 kilogram in 10.852 joints was verwerkt. Het pand wordt gebruikt voor de verwerking van softdrugs en als opslag voor de handelsvoorraad van vier coffeeshops, waarvan twee in Tilburg en twee in 's-Hertogenbosch zijn gevestigd. Nu in het pand geen coffeeshop is gevestigd, heeft de burgemeester het pand aangemerkt als een niet-gedoogd verkooppunt van drugs. De burgemeester besluit over te gaan tot sluiting van het pand voor de duur van zes maanden, met ingang van 9 oktober 2014. Het sluitingsbesluit dateert van 26 september 2014.

Appellanten maken tevergeefs bezwaar en verzoeken vervolgens tot het treffen van een voorlopige voorziening. Op 16 oktober 2014 wordt het verzoek toegewezen. Burgemeester heeft vervolgens het primaire besluit tot sluiting gehandhaafd. Eiseressen hebben beroep ingesteld en de voorzieningenrechter opnieuw verzocht een voorlopige voorziening te treffen. In de uitspraak van 16 januari 2015 (ECLI:NL:RBZWB:2015:185) heeft de voorzieningenrechter het verzoek toegewezen.

Op 19 mei 2015 heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. De rechtbank overweegt dat het gedogen van coffeeshops aan de voorkant kan leiden tot bedrijfsmatige complicaties aan de achterkant en is zich bewust van het paradoxale van de situatie. Dit betekent echter niet dat het beleid van de burgemeester kennelijk onredelijk is.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten hoger beroep ingesteld. Het betoog van appellanten faalt. Volgens de Afdeling hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat de opslag van softdrugs in het pand en de bevoorrading van de coffeeshops vanuit het pand op een veilige en verantwoorde wijze heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben zij geen beroep gedaan op een aan de burgemeester toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging waaraan zij de verwachting hebben kunnen ontleen dat het beleid in hun geval niet zal worden toegepast, waardoor het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt. De met het gedoogbeleid van coffeeshops samenhangende achterdeurproblematiek brengt niet noodzakelijkerwijs met zich mee dat de burgemeester in zijn beleid de bevoorrading van coffeeshops zou moeten gedogen. De Afdeling verklaart het hoger beroep daarom ongegrond.

Noot

1. Tijdens een grote politieactie in gemeente Tilburg in juli 2014 zijn verschillende woningen en bedrijven doorzocht. In een bedrijfspand treffen de instanties een grote hoeveelheid softdrugs aan. Het bedrijfspand blijkt te fungeren als de inpakafdeling van de coffeeshopketen The Grass Company. De aangetroffen hoeveelheid middelen als bedoeld op lijst II van de Opiumwet vormen de handelsvoorraad (ook wel 'stash') van meerdere coffeeshops. Na de vondst besluit de

burgemeester het pand op grond van artikel 13b Opiumwet te sluiten. Deze sluiting is het startsein van een langshepend proces dat op 1 juni 2016 eindigt: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) verklaart het door de coffeeshopeigenaar ingestelde hoger beroep ongegrond. Voor de Nederlandse coffeeshopondernemers is de uitspraak een flinke tegenslag.

2. De uitspraak moet worden geplaatst in het ingewikkelde Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid bestaat uit twee onderdelen: een strafrechtelijk deel en een bestuursrechtelijk deel. Het strafrechtelijke gedoogbeleid houdt kortweg in dat het Openbaar Ministerie (OM) een coffeeshopexploitant niet strafrechtelijk vervolgd, zolang hij zich houdt aan de AHOJG-I criteria. Dat betekent dat er geen affichering (A) mag zijn, geen harddrugs (H) mag worden verkocht of voor handen zijn, geen overlast (O) mag worden veroorzaakt en er geen drugs aan jongeren (J) wordt verkocht en deze ook geen toegang worden verleend. Er mogen ook geen grote hoeveelheden (G) per persoon per dag (maximaal 5 gram) worden verkocht en de handelshoeveelheid van de coffeeshop mag niet meer dan 500 gram zijn. Daarnaast mag de coffeeshop niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland (I).
3. Onderliggende zaak toont aan dat het gedoogbeleid niet volmaakt is. Met name het G-criterium levert veel problemen op, zeker bij de *stash*es van coffeeshops. Iedereen – OM, politie en burgemeester inclusief – weet dat een voorraad van 500 gram voor een coffeeshop van een gemiddelde omvang volstrekt onvoldoende is. In het kader van het streven naar het economisch op verantwoorde wijze exploiteren van een coffeeshop, houdt een coffeeshopondernemer veelal een plek aan buiten de coffeeshop waar voorraden als buffer liggen opgeslagen. Dit wordt ook wel de achterdeurproblematiek genoemd (Zie over de achterdeurproblematiek: M. Teurlings en P. Cohen, ‘Het regelen van de “achterdeur” van coffeeshops’, NJB 2005, afl. 6, p. 298-302 en G. Spong, S. Smeets en T. Vis, De hypocrisie van de achterdeur, Waarom het Nederlandse softdrugsbeleid onhoudbaar is, Zutphen 2012, p. 35).
4. Deze achterdeurproblematiek komt aan de orde binnen het strafrechtelijke deel van het gedoogbeleid. In meerdere zaken gaat het OM tot vervolging over, omdat de gevonden *stash* groter is dan de door het AHOJG-I criteria toegestane 500 gram. Strafrechters worstelen hoe om te gaan met de achterdeurproblematiek. Sommige rechters verklaren het OM niet-ontvankelijk in de vervolging (zie o.a. Rechtbank Zwolle-Lelystad 4 april 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BW0879; Rechtbank Den Haag 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120 en Rechtbank Den Haag van 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120). De voorwaarde voor dergelijke uitspraken werd in 2013 echter flink aangescherpt door de Hoge Raad in de zaak over coffeeshop Checkpoint (Hoge Raad 2 juli 2013, ECLI:HR:NL:2013:7), die de zaak casseerde. Inmiddels is de Checkpoint-zaak voor een tweede keer gecasseerd vanwege het ten onrechte niet-ontvankelijk verklaren van het OM (Hoge Raad 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:740 en Hoge Raad 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742). Het Gerechtshof Den Haag heeft ondertussen het OM in een andere zaak niet-ontvankelijk in de vervolging verklaard, omdat gedogen van een coffeeshop het gerechtvaardigde vertrouwen oplevert dat niet zal worden vervolgd (Gerechtshof Den Haag 3 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1565).
5. Onderliggende zaak gaat over het bestuursrechtelijke deel van het gedoogbeleid. Het bestuursrechtelijke deel houdt in dat een coffeeshop door de burgemeester wordt gedoogd zolang de coffeeshopexploitant een gedoogverklaring en exploitatievergunning heeft en zich aan de gedoogvoorwaarden houdt. Burgemeesters kunnen autonoom hun gedoogvoorwaarden stellen, maar bijna altijd worden de strafrechtelijke AHOJG-I criteria geïncorporeerd (J.G. Brouwer, en A.E. Schilder, Over de grenzen van gedogen. Het failliet van de B en I in het coffeeshopbeleid. Nederlands Juristenblad, 2012 (44), 3082-3089). Als de coffeeshopexploitant zich niet aan de voorwaarden houdt of zijn exploitatievergunning of gedoogverklaring verliest (zie Rechtbank

Midden-Nederland 25 april 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2360; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1217), volgt veelal een sluiting van de coffeeshop. Op basis van artikel 13b Opiumwet kan de burgemeester lokalen, en inmiddels ook woningen, sluiten wegens het verkopen of aanwezig hebben van verdovende middelen.

6. Net als in het strafrecht wordt binnen het bestuursrecht verschillend gedacht over de rechtmatigheid van optreden in het geval van een *stash* (zie o.a. Rechtbank Oost-Brabant 14 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1775; Rechtbank Midden-Nederland 25 april 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2360, r.o. 7-10). Dat bewijzen de verschillende uitspraken in de onderliggende zaak. Verzoekers hebben bezwaar gemaakt tegen het sluitingsbesluit en verzocht om een voorlopige voorziening. Op 16 oktober 2014 beslist de voorzieningenrechter dat de sluiting van het bedrijfspand gerechtvaardigd is, maar dat verzoekers meer tijd moet worden gegund om zelf tot sluiting van het pand over te gaan (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 16 oktober 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:7093). Op 16 januari 2015 oordeelt de voorzieningenrechter in de beroepszaak tegen het nieuwe besluit dat het belang van verzoekers om het pand te blijven gebruiken zwaarder weegt dan het belang van de burgemeester om het pand binnen afzienbare tijd te sluiten. Daarnaast geeft de voorzieningenrechter aan dat de huidige bevoorrading op gecontroleerde en veilige manier plaatsvindt. Het sluitingsbesluit wordt om deze reden geschorst totdat in de hoofdzaak wordt beslist (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 16 januari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:185). De volgende rechtszaak vindt plaats op 19 mei 2015. De rechtbank erkent de logistieke problemen rondom de exploitatie en bevoorrading van de coffeeshop, maar ziet het als taak van de wetgever om deze achterdeurproblematiek op te lossen. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond. Het beleid van de burgemeester is niet kennelijk onredelijk (Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:3133). De voorzieningenrechter van de ABRvS sluit hier op 15 juli 2015 bij aan (ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2346). Op 1 juni 2016 hakt de Afdeling in bodemprocedure de knoop door aangaande de doorwerking van de achterdeurproblematiek in het bestuursrechtelijke deel van het gedoogbeleid (ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1506).
7. De Afdeling kiest voor de strenge lijn en bepaalt dat de achterdeurproblematiek niet met zich meebrengt dat de burgemeester de bevoorrading van coffeeshops moet gedogen (zie r.o. 3.3). De weg lijkt dus vrij voor burgemeesters om de bevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet actief in te zetten bij de aanpak van *stashes*. Daarmee wordt de exploitatie van coffeeshops zeer moeilijk gemaakt en de facto een einde gemaakt aan het Nederlandse gedoogbeleid. Een actieve aanpak van *stashes* kan bovendien een verplaatsing van cannabisverkoop naar de straat tot gevolg hebben met alle gevolgen voor de openbare orde van dien.